Tarification ferroviaire : mode d'emploi

La tarification ferroviaire a été réformée voilà un an. Sa structure a été refondue et un nouveau barème de redevances a pris effet en décembre 2009. Comment sont définies ces redevances, qui s'en acquitte et à quelle logique répond cette récente évolution ? Quelques repères…

L'essentiel des péages ferroviaires perçus par RFF porte sur les prestations minimales que le gestionnaire d'infrastructure est tenu de fournir aux entreprises ferroviaires habilitées à circuler sur le réseau ferré national[1]. Ces redevances sont dues à RFF par tout candidat à la commande de sillons (entreprises ferroviaires, mais aussi chargeurs, ports autonomes, autorités organisatrices de transport…). Elles sont établies de la manière suivante : l'Etat définit les principes de tarification et la structure des ressources de RFF, celui-ci propose un barème respectant ces principes qui est établi par arrêté interministériel[2]. A partir de 2011, la nouvelle autorité de régulation (ARAF) vérifiera la compatibilité du barème 2012 avec les objectifs fixés par l'Etat. Outre ces redevances, il existe des redevances associées à des prestations complémentaires (acheminement de l'électricité assuré par RFF, usage de triages et installations ferroviaires, de voies fermées au trafic, stationnement prolongé…) dont le barème est défini par le conseil d'administration de RFF. En 2008, les premières s'élèvent à 2,676 Md€ et les secondes à 130 M€ (dont 98 M€ de redevance complémentaire d'électricité).

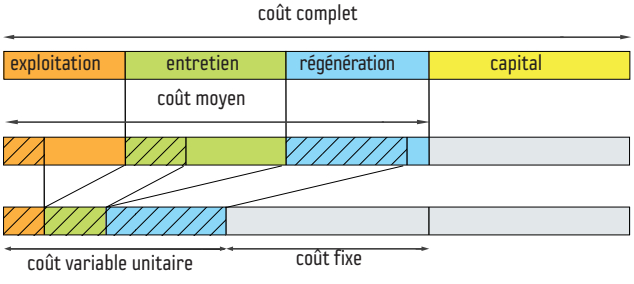
Lorsque RFF est créé, la tarification de l'infrastructure ferroviaire fait l'objet d'un plafonnement fixé par décret. Elle se base, au moins dans ses principes, sur le coût marginal des circulations tel qu'il est alors estimé par la SNCF. En 1999, les péages sont revalorisés (+55 %) afin de parvenir à une meilleure couverture des coûts et de se prémunir ainsi contre la requalification de la dette de RFF en dette publique. Ils sont alors restructurés autour des principes suivants : une tarification au coût marginal, une tarification selon la capacité contributive (avec une modulation selon l'origine ou la destination du trajet, la période horaire, le type de convoi, les engagements sur les délais et la régularité) et une tarification de la rareté qui s'appuie sur les catégories tarifaires du réseau (cf. encadré).

Cette tarification se traduit par des taux de couverture des coûts très hétérogènes, à la fois par réseau et par catégorie de lignes (cf. tableau). Les activités qui couvrent le mieux leurs coûts sont celles qui circulent davantage sur les voies les plus taxées (LGV et catégorie A du réseau classique), donc TGV et Transilien. A l'inverse, les trains circulant sur les catégories C à E couvrent moins bien leurs coûts : c'est le cas du TER, qui couvre son coût variable mais pas son coût moyen (particulièrement élevé parce que les TER circulent sur les portions du réseau les moins utilisées) et des trains Corail (dont les péages ne couvrent même pas le coût variable). Le fret connaît la situation la plus défavorable puisque non seulement les droits acquittés sont peu élevés (conjugaison d'une tarification faible de cette activité et de circulations concentrées sur des voies peu tarifées) mais les coûts sont particulièrement élevés (coût variable en raison notamment du poids important des trains et coût fixe pour les mêmes raisons que le TER).

Au plus près des coûts

Un rapport sur la tarification a été réalisé en juillet 2007 par l'Inspection générale des finances et le Conseil général des ponts et chaussées. Il préconise une refonte du barème des péages en partant du constat suivant :
- une difficulté structurelle à financer l'entretien et la rénovation du réseau ;
- des péages qui ne remplissent pas leur fonction de signal économique, car trop déconnectés des charges générées par la mise à disposition de l'infrastructure ;
- une ouverture à la concurrence imminente qui bouleversera la pé-

Décomposition et périmètre des coûts d'infrastructure



Source : Rapport sur la tarification du réseau ferré, Inspection générale des finances/Conseil général des ponts et chaussées, juillet 2007

(1) cf. annexe 2 de la directive 2001/14/CE

(2) Notons toutefois que le financement de nouvelles infrastructures permet des dérogations (ainsi, le consortium dirigé par Vinci chargé du financement, de la construction et de l'exploitation du TGV Tours-Bordeaux dans le cadre d'une concession, a-t-il prévu un doublement des péages pour la future liaison).

réquation interne aux différentes activités de la SNCF.
Les principes qui guident la réforme se rapprochent des dispositions de la directive 2001/14/CE (articles 7 à 12). La tarification adoptée a pour objectif premier de rapprocher le barème des péages de la structure des coûts. Elle ne répond pas aux mêmes principes selon que l'activité concernée a vocation à être conventionnée (concurrence « pour le marché » via un contrat de service public) ou à être opérée par différents exploitants (concurrence « sur le marché »). Pour la première, le rapport préconise une tarification binôme (TER, IDF et à terme trains Corail [3]), composée d'une part fixe acquittée par l'autorité organisatrice des transports et d'une part variable ; pour la seconde, il s'agit d'appliquer une tarification linéaire, afin d'éviter toute barrière à l'entrée pour des entrants potentiels.

Les grands principes

Après la réforme tarifaire, les redevances se décomposent de la manière suivante :
- La redevance de circulation (RC) qui permet de couvrir les coûts variables d'infrastructure. Il s'agit de la part des coûts d'exploitation, de renouvellement et de régénération de l'infrastructure qui est proportionnelle au trafic : coûts variables unitaires de maintenance (liés au poids du train et au type de ligne donc à sa vitesse) et coûts variables d'exploitation (liés aux catégories tarifaires). Les activités grandes lignes sont regroupées afin que la RC couvre le coût variable des Corail et TGV. Il y a toutefois deux cas pour lesquels la RC ne couvre pas l'intégralité du coût variable : le fret, qui en raison d'une capacité contributive insuffisante, est sous tarifé, ce qui donne lieu à une compensation par l'Etat sous la forme d'un péage virtuel (intégré au droit majoré : cf. infra) ; les infrastructures de catégorie E, qui ne génèrent pas d'opérations de régénération en raison de leur faible fréquentation, et dont le montant de RC est deux fois moindre que pour le reste du réseau.
- La redevance d'accès (RA) forfaitaire, qui ne s'applique qu'aux activités conventionnées, est acquittée par les autorités organisatrices des transports (AOT) pour couvrir les coûts fixes d'infrastructure. Elle représente la part fixe du tarif binôme. Ces coûts fixes sont calculés par différence entre coût moyen et coût variable (par activité et par région). A l'exception de l'Ile-de-France, cette RA est versée à RFF par l'Etat en lieu et place des régions via la dotation globale de décentralisation (DGD abondée de 20 M€ avec la réforme). Elle vise à adresser un signal de coût aux AOT.
- La redevance de réservation (RR), qui permet de tenir compte de l'intensité de la demande de sillons. Contrairement aux DE et DC, la RR ne correspond pas à la couverture d'une catégorie de coût mais vise à améliorer la couverture des coûts d'infrastructure par des majorations tarifaires sur les services ferroviaires les plus créateurs de valeur. Elle doit permettre de couvrir une partie des coûts fixes des activités concurrentielles et une partie du coût du capital (frais financiers liés à la dette d'infrastructure). La RR est d'autant plus élevée que la capacité contributive du sillon est grande (donc que la demande est peu élastique). Son niveau dépend donc de la catégorie tarifaire et de la tranche horaire. Des modulations supplémentaires concernent les activités concurrentielles (majoration pour une capacité d'emport élevée, un convoi radial, une vitesse et une longueur élevée pour un sillon fret). Le niveau de RR est fixé afin d'atteindre l'objectif de taux de couverture du coût complet [4] par les recettes commerciales défini par l'Etat. Lorsque la nouvelle tarification se met en place, en 2009, le taux de recouvrement attendu pour 2010 était de 70 % (contre 50 % en 2005), pour un coût complet évalué à 6,3 Md€.

Ces trois redevances représentent des volumes financiers équivalents (chacune 1/3 du total), pour un total de 4,4 Md€ après la réforme. Celle-ci a pour effet de revaloriser considérablement les redevances de deux activités : le fret, dont l'impact de la hausse est compensé par une subvention versée directement aux entreprises acquittant les péages (amenée à diminuer dans le temps) ; les TER, afin de mettre en exergue auprès des régions le coût occasionné par leur circulation sur l'infrastructure. Alors qu'1/3 seulement du coût moyen de l'infrastructure TER est couvert par la redevance en 2009, les régions sont incitées à arbitrer entre maintien/suppression de lignes. L'idée sous-jacente est de faire prendre conscience aux AO que des arbitrages conduisant à abandonner les dessertes ferroviaires les plus déficitaires peuvent leur permettre de dégager des ressources (en réaffectant une part de la DGD qui s'est trouvée revalorisée par la réforme).

Cette refonte modifie la structure du barème de redevances sans affecter sensiblement les contributions des différents acteurs (la DGD versée par l'Etat pour les TER étant déduite de la subvention d'exploitation qu'il verse à RFF). En revanche, une règle d'indexation différenciée des péages se traduit par une modification de l'équilibre global. Les barèmes de redevances sont fixés tous les ans et évoluent au rythme de l'évolution des coûts unitaires de maintenance de l'infrastructure sur le réseau classique (évalués à +3,7 % en 2010) afin de mettre sous pression le gestionnaire d'infrastructure délégué SNCF. Mais outre cette indexation, une revalorisation de 60 M€ par an de la redevance de réservation des TGV est programmée entre 2010 et 2013. Cette indexation est au cœur de débats houleux entre RFF et la SNCF, qui juge qu'elle fragilise le modèle économique du TGV et n'est en cela pas conforme aux dispositions de la directive de 2001.

[Julie Morin]

Couverture des coûts d'infrastructure par les péages avant la réforme, par activité (2005)

En M€ 2005	TGV	IDF	Corail	Fret	TER	Divers	Total
Trains.km (en M de TK)	116	56	69	120	159	23	**543**
En structure	*21%*	*10%*	*13%*	*22%*	*29%*	*4%*	*100%*
Péages	944	530	161	143	474	24	**2 276**
En structure	*41%*	*23%*	*7%*	*6%*	*21%*	*1%*	*100%*
Coût variable	314	155	186	467	279	49	**1 450**
Taux de couverture	*300%*	*343%*	*87%*	*32%*	*170%*	*42%*	*157%*
Coût fixe	265	165	282	566	836	204	**2 319**
Coût moyen	579	320	468	1 033	1 115	253	**3 769**
Taux de couverture	*163%*	*166%*	*35%*	*14%*	*42%*	*8%*	*60%*
Coût du capital	1 250						
Coût complet	5 019						
Taux de couverture	*45%*						

Note Source : Rapport sur la tarification du réseau ferré, Inspection générale des finances/Conseil général des ponts et chaussées, juillet 2007

Alors que l'activité TGV réalise 21 % des parcours (mesurés en trains.km), elle s'acquitte de 41 % des péages en 2005 et couvre à hauteur de 163 % son coût moyen d'infrastructure.

Le réseau ferré national

Le réseau ferré national est segmenté en huit catégories tarifaires en fonction de l'intensité d'utilisation de l'infrastructure (LGV découpé en catégories N1, N2 et N3 et réseau classique en catégories A, B, C, D E) ; différentes activités cohabitent sur ce réseau : TGV (dont 67 % des circulations sont réalisées sur LGV), Corail (62 % en catégorie C), TER (66 % en catégories C et D), IDF (83 % en catégories A et B), fret (76 % en catégorie C).

(3) L'équilibre économique de l'activité Corail n'étant pas assuré, le rapport préconisait alors la mise en place d'un fonds de péréquation et d'un conventionnement (prévu dans le projet de loi de finances 2011)

(4) Le coût complet est égal à la somme du coût moyen (coût variable + coût fixe) et du coût du capital (cf. graphique).